

# PANCASILA SEBAGAI CITA LUHUR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL

**A. Saiful Aziz**

Dosen Hukum Ekonomi Islam Fakultas Agama Islam  
Universitas Wahid Hasyim  
Email : [jhonsaifulaziz@gmail.com](mailto:jhonsaifulaziz@gmail.com)

## ABSTRAK

Pancasila disepakati sebagai sumber dari segala sumber hukum, tentunya akan menciptakan sebuah asumsi bahwa pancasila merupakan sumber hukum yang sempurna yang mampu menjangkau berbagai aspek. Hal tersebut mengartikan bahwa kualitas akan produk hukum kita ditentukan oleh seberapa jauh bangsa Indonesia mampu memaknai atau memahami sumber dasarnya itu sendiri. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Sebagai norma dasar (*grundnorm*).

Makna Pancasila bagi negara hukum Indonesia menempatkan asas keseimbangan dalam seluruh aspek penyelenggaraan negara antara lain; pertama, keseimbangan lahir dan batin seperti terlihat dalam sila ketuhanan dan sila keadilan kesejahteraan dalam makna kemajuan ekonomi, kedua keseimbangan antara internasionalitas (kosmopolitisme) dan kebangsaan (nasionalisme) seperti dalam sila kemanusiaan dan sila persatuan.

Pembangunan hukum dimulai dari pondasinya dan jiwa paradigma bangsa Indonesia, Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum (*Staatsfundamentalnorm*), yang dipertegas dalam UU No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama Pasal 2 yang menyatakan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum bagi kehidupan hukum di Indonesia, maka hal tersebut dapat diartikan bahwa “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa. Pancasila sebagai norma dasar *grundnorm* merupakan landasan atau dasar dari semua pengembangan hukum baik secara teoritikal maupun praktikal, Sebagai *Grundnorm*, pancasila senantiasa menjadi penerang dan pengarah dari setiap bentuk aktifitas pengembangan sistem hukum yang terus berproses untuk mendekati cita hukum.

**Kata Kunci :** Pancasila, Pembangunan Hukum Nasional

## I. PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang majemuk terdiri dari berbagai ragam budaya, adat dan kelompok, lahirnya berbagai keragaman tersebut justru akan menimbulkan persoalan misalnya perpecahan, apabila tidak dilandasi oleh suatu falsafah bangsa yaitu pancasila. Sebagai falsafah bangsa pancasila merupakan norma dasar (*grundnorm*) yang dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Terlebih ditetapkan dan disahkan Undang-undang Dasar pada tanggal 18 Agustus 1945 yang didalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara ini termaktub dasar Negara (dasar filsafat Negara) yang dikenal dengan nama pancasila. Sehingga segala bentuk aktivitas pengembangan (*rechtsbeoefening*) hukum nasional harus berdasarkan nilai-nilai yang termuat dalam pancasila sebagai norma dasar Negara.

Pancasila disepakati sebagai sumber dari segala sumber hukum, tentunya akan menciptakan sebuah asumsi bahwa pancasila merupakan sumber hukum yang sempurna yang mampu menjangkau berbagai aspek. Hal tersebut mengartikan bahwa kualitas akan produk hukum kita ditentukan oleh seberapa jauh bangsa Indonesia mampu memaknai atau memahami sumber dasarnya itu sendiri. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Sebagai norma dasar (*grundnorm*) secara implisit telah mendasari berbagai norma positif di Indonesia dengan berbagai karakter produk hukum.

Melihat perkembangan sistem hukum di Indonesia dari sejak reformasi tahun 1998 sampai dengan amandemen sebanyak empat kali perubahan. Terlihat sangat jelas perbedaan karakteristik peraturan perundang-undangan dari masa kemasa, namun pancasila selalu menjadi pegangan penting dalam perubahan-perubahan tersebut, karena pancasila merupakan kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme. Asalkan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak diubah, maka tidak berubah pula kedudukan Pancasila sebagai dasar-dasar

filosofis bangunan Negara Republik Indonesia. Yang berubah adalah sistem dan institusi untuk mewujudkan cita-cita berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

Permasalahan yang merupakan Ujian terhadap pancasila tersebut tidak sekedar proses sejarah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi lebih dari itu, menguji bobot materi muatan Pancasila sebagai filsafat bangsa yang sangat matang sebagai consensus (kesepakatan) bangsa yang digali dari peradaban bumi Nusantara. Sehingga menarik bagi penulis untuk mengkaji dan mengupas persoalan ini secara lebih mendalam yang kemudian penulis tuangkan dalam sebuah karya ilmiah dengan judul “Falsafah pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*) dalam rangka pengembangan sistem hukum nasional”

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Pancasila Sebagai Sumber Hukum Bangsa Indonesia**

Penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorn* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro<sup>119</sup>. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorn* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.

Namun dengan penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorn* berarti menempatkannya di atas Undang-undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsep norma dasar dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat Hans Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945. Memang hingga kini masih terjadi polemik di kalangan ahli hukum mengenai

---

<sup>119</sup> Assihiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kesekretariatan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

apakah Pancasila, atau Pembukaan UUD 1945, atau Proklamasi Kemerdekaan, sebenarnya yang dapat disebut sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Polemik ini mencuat ketika Muh. Yamin pada tahun 1959 menggunakan istilah sumber dari segala sumber hukum tidak untuk Pancasila seperti yang lazim digunakan saat ini, melainkan untuk Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 yang disebutnya dengan "maha-sumber dari segala sumber hukum," *the source of the source*" Sebagaimana telah ditentukan oleh pembentukan negara bahwa tujuan utama dirumuskannya Pancasila adalah sebagai dasar negara republik Indonesia. Dengan terbentuknya UU No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana yang termuat dalam Pasal 2 UU No.10 tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara", dengan tegas menyebutkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sebagai berikut: "Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila".

Dardji Darmodihadjo menyebutkan, bahwa Pancasila yang sah dan benar adalah yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis konstitusional dan secara objektif ilmiah. Secara yuridis konstitusional, Pancasila sebagai dasar negara yang dipergunakan sebagai dasar mengatur menyelenggarakan pemerintahan negara. Secara objektif ilmiah karena Pancasila adalah suatu paham filsafat, suatu *philosophical way of thinking system*, sehingga uraiannya harus logis dan dapat diterima akal sehat

Kesatuan sila-sila Pancasila pada hakikatnya bukanlah hanya merupakan kesatuan yang bersifat formal logis saja namun juga meliputi kesatuan dasar ontologis, dasar epistemologis serta dasar aksiologis dari sila-sila Pancasila. Selain kesatuan sila-sila Pancasila hirarki dalam hal kuantitas juga dalam hal isi sifatnya yaitu menyangkut makna serta hakikat sila-sila Pancasila. Secara filosofis Pancasila sebagai suatu kesatuan sistem filsafat memiliki dasar ontologis, dasar

epistemologis serta dasar aksiologis sendiri yang berbeda dengan sistem filsafat yang lainnya misalnya materialisme, liberalisme, pragmatisme, komunisme, idealisme dan lain paham filsafat di dunia.<sup>120</sup>

## **B. 1. Pancasila Sebagai Cita Hukum Bangsa Indonesia**

A. Hamid S. Attamimi dalam karangannya yang berjudul "*Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*" membahas Pancasila dari sudut filsafat hukum. Ia sengaja tidak memakai istilah ideologi dalam karangannya, karena menurutnya istilah cita hukum (*rechtsidee*) lebih tepat, karena ideologimempunyai konotasi program sosial politik yang cenderung menempatkan lain-lainnya termasuk hukum, sebagai alatnya dan oleh karena itu berada dalam subordinasinya. Cita hukum itu tidak lain adalah Pancasila sebagai pokok-pokok pikiran yang mewujudkan cita hukum bangsa Indonesia.<sup>121</sup>

Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat). Dalam perumusan hasil seminar "*Temu Kenal Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional*" disebutkan bahwa "Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri".<sup>122</sup> Jadi, cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur: keadilan, kehasil-gunaan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum.

Cita hukum bangsa Indonesia berakar dalam Pancasila yang oleh para Bapak Pendiri Negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai landasan

---

<sup>120</sup> Natabaya, H.A.S., *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.hlm 35

<sup>121</sup> Attamimi, A. Hamid S. *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Persektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta ke-42, diselenggarakan oleh FH Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994.hlm 63

<sup>122</sup> *Badan Pembinaan Hukum Nasional dari Masa ke Masa*, BPN, 1995.hlm 247

kefilsafatan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana dirumuskan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang mengungkapkan pandangan bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta.<sup>123</sup>

Pandangan hidup itu, seperti dikatakan oleh Cardozo, merupakan “*a stream of tendency, whether you choose to call it philosophy or not, which gives us coherence and direction to thought and action*”. Dengan kata lain Pancasila adalah jawaban bangsa Indonesia terhadap pertanyaan “*Was ist der Mensch, und was ist seine Stellung im Sein?*” yang merupakan inti keseluruhan pemikiran kefilsafatan Max Scheler<sup>124</sup>. Jawaban tersebut secara formal dicantumkan dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilsafatan bernegara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta dalam UU No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama Pasal 2 yang menyatakan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum bagi kehidupan hukum di Indonesia, maka hal tersebut dapat diartikan bahwa “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila”.

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Interpretasi norma hukum dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi akan

---

<sup>123</sup> Abulgani, Roeslan. *Pengembangan Pancasila di Indonesia*, 1977.hlm 20

<sup>124</sup> Driyarkara, N. *Pantjasila dan Religi*, dalam kumpulan karangan, t.t. hlm 135

didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang akan menjadi dasar dan sumber pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah. Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa yang menjadi sumber segala sumber hukum negara akan menjadi satu fungsi krisis dalam menilai kebijakan hukum (*legal Policy*) atau dapat dipergunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) dibidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.<sup>125</sup>

Prof.Mr.Drs.Notonagoro dalam pidato Dies Natalis Universitas Airlangga pada tanggal 10 November 1955 yang nampaknya dalam kalangan luas sudah diterima sebagai suatu *communis opinio doctorum*. Ia mengemukakan bahwa Pancasila adalah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), atau menurut istilah digunakannya pokok kaidah fundamental negara.<sup>126</sup> Istilah *staatsfundamentalnorn* pertama kali diperkenalkanoleh Hans Nawiasky dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe* yang diterbitkan tahun 1940. Menurut Nawiasky, dalam suatu negara yang merupakan kesatuan tata hukum terdapat suatu norma yang tertinggi (*der oberste Norm*), yang kedudukannya lebih tinggi dari konstitusi atau undang-undang dasar (*die verfassung*).

Berdasarkan norma tertinggi inilah konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara dibentuk. Sebenarnya Nawiasky dengan mengikuti ajaran gurunya Hans Kelsen yang mengatakan bahwa norma yang tertinggi dalam kesatuan tata hukum negara dinamakan *grundnorm*. Akan tetapi kedua pendapat di atas terdapat perbedaan, *grundnorm* sebagaimana dikemukakan Hans Kelsen yang merupakan norma tertinggi pada dasarnya tidak berubah. Tetapi Hans Nawiasky melihat bahwa norma tertinggi dalam suatu negara selalu mempunyai kemungkinan mengalami perubahan, baik oleh peristiwa-peristiwa seperti pemberontakan, *coup d'etat*, *putsch*, atau *anschluss*. Bangsa Indonesia bersyukur dan bangga mewarisi

---

<sup>125</sup> Siahaan, Maruarar. *Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, Jakarta, 2008.hlm 592

<sup>126</sup> Notonagoro, pidato Dies Natalis Universitas Airlangga pada tanggal 10 November 1955, dalam *Pancasila sebagai Ideologi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara*, BP-7 Pusat, 1991.hlm. 87

nilai-nilai fundamental, mulai sosio-budaya luhur, berpuncak sebagai filsafat hidup (*weltanschauung*) yang dijadikan dan ditegakkan sebagai filsafat negara Pancasila. Sebagai filsafat hidup, nilai Pancasila merupakan landasan idiil kebangsaan dan kenegaraan. Pemikiran mendasar tentang jatidiri bangsa, peranannya dalam memberikan identitas sistem kenegaraan dan sistem hukum, dikemukakan juga oleh Carl von Savigny (1779-1861) dengan teorinya *volkgeist* yang dapat disamakan dengan jiwa bangsa dan atau jatidiri nasional. Demikian pula di Perancis dengan teori "*raison d'etat*" (*reason of state*) yang menentukan eksistensi suatu bangsa dan negara (*the rise of sovereign, independent, and national state*).

Oleh karena itu, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak tepat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan disebabkan oleh alasan bahwa UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas dua kelompok norma hukum yaitu:

1. Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi bersifat "*pre-sup-posed*" dan merupakan landasan dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.
2. Pasal-pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara/aturan pokok negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengikat umum
3. Selain itu dalam UU No.10 Tahun 2004 Pasal 2 ditetapkan bahwa Pancasila merupakan sumber hukum negara.

Pembangunan hukum dimulai dari pondasinya dan jiwa paradigma bangsa Indonesia, Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum (*Staatsfundamentalnorm*), yang dipertegas dalam UU No 10 Tahun 2004 Tentang



Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama Pasal 2 yang menyatakan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum bagi kehidupan hukum di Indonesia, maka hal tersebut dapat diartikan bahwa “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila”. Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa yang menjadi sumber segala sumber hukum negara akan menjadi satu fungsi kritis dalam menilai kebijakan hukum (*legal Policy*) atau dapat dipergunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) di bidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.

## **2. Pengertian Norma**

Dari segi bahasa Norma berasal dari bahasa Inggris yakni *norm*. Dalam kamus Oxford *norm* berarti *usual or expected way of behaving*, yaitu norma umum yang berisi bagaimana cara berperilaku. Norma adalah patokan perilaku dalam satu kelompok tertentu, norma memungkinkan seseorang untuk menentukan terlebih dahulu bagaimana tindakannya itu akan dinilai oleh orang lain, norma juga merupakan kriteria bagi orang lain untuk mendukung atau menolak perilaku seseorang. Norma juga merupakan sesuatu yang mengikat dalam sebuah kelompok masyarakat, yang pada keselanjutannya disebut norma sosial, karena menjaga hubungan dalam bermasyarakat. Norma pada dasarnya adalah bagian dari kebudayaan, karena awal dari sebuah budaya itu sendiri adalah interaksi antara manusia pada kelompok tertentu yang nantinya akan menghasilkan sesuatu yang disebut norma. Sehingga kita akan menemukan definisi dari budaya itu seperti ini; budaya adalah suatu cara hidup yang berkembang dan dimiliki bersama oleh

sebuah kelompok orang dan diwariskan dari generasi ke generasi.<sup>127</sup> Ada pula yang mengartikan norma sebagai nilai karena norma merupakan konkretisasi dari nilai. Norma adalah perwujudan dari nilai<sup>128</sup> karena setiap norma pasti terkandung nilai di dalamnya, nilai sekaligus menjadi sumber bagi norma. Tanpa ada nilai tidak mungkin terwujud norma. Sebaliknya, tanpa di buatkan norma maka nilai yang hendak di jalankan itu mustahil terwujud. Jika kita berbicara norma, norma di bagi menjadi dua yaitu: norma yang datang dari Tuhan dan norma yang dibuat oleh manusia. Norma yang pertama di sebut norma agama sedang yang kedua di sebut norma sosial, meskipun pada dasarnya keduanya dalam orientasi yang sama, yakni mengatur kehidupan manusia agar menjadi manusia yang berbudaya dan beradab. Unsur pokok menurut Berry adalah tekanan sosial terhadap anggota-anggota masyarakat untuk menjalankan norma-norma tersebut. Latar belakang pemikirannya adalah apabila aturan-aturan yang tidak di kuatkan oleh aturan-aturan sosial, maka ia tidak bisa di anggap sebagai norma sosial, sebab norma di sebut sebagai norma sosial bukan saja karena telah mendapatkan sifat kemasyarakatannya, akan tetapi telah di jadikan patokan hidup dalam perilaku.

### **3. Pancasila dan Hukum Nasional**

Hukum Nasional adalah sekumpulan hukum yang sebagian besar terdiri atas prinsip-prinsip dan peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh masyarakat dalam suatu negara, dan oleh karena itu juga harus ditaati dalam hubungan-hubungan antara mereka satu dengan lainnya. Hukum nasional di Indonesia merupakan campuran dari sistem hukum hukum Eropa, hukum Agama dan hukum Adat. Sebagian besar sistem yang dianut, baik perdata maupun pidana, berbasis pada hukum Eropa kontinental, khususnya dari Belanda karena aspek sejarah masa lalu Indonesia yang merupakan wilayah jajahan dengan sebutan Hindia Belanda (Nederlandsch-Indie). Hukum Agama, karena sebagian besar masyarakat Indonesia menganut agama Islam, maka dominasi hukum atau syariat Islam lebih banyak terutama dibidang perkawinan, kekeluargaan dan warisan. Selain itu, di Indonesia juga berlaku sistem hukum Adat, yang merupakan

---

<sup>127</sup> Stewart L. Tubs dan Sylvia moss, human comunication, 2005:237.

<sup>128</sup> Herimanto dan Winarmo. Ilmu Sosial dan Budaya Dasar, 2010:130.

penerusan dari aturan-aturan setempat dari masyarakat dan budaya-budaya yang ada di wilayah Nusantara.<sup>129</sup>

Telah diuraikan bahwa dalam kehidupan bangsa Indonesia, Pancasila adalah (grundnorm) dasar negara atau (Staatsfundamentalnorm). Pancasila disebut sebagai norma fundamental negara (Staatsfundamentalnorm) dengan menggunakan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.<sup>130</sup> Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (stufentheorie). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan theorie von stufenaufbau der rechtsordnung. Susunan norma menurut teori tersebut adalah <sup>131</sup>:

- 1) Norma fundamental negara (Staatsfundamentalnorm)
- 2) Aturan dasar negara (staatsgrundgesetz)
- 3) Undang-undang formal (formell gesetz); dan
- 4) Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (verordnung en autonome satzung).

Pemikiran utama dari Kelsen tersebut berangkat pada keyakinan tentang tata hukum sebagai suatu sistem norma<sup>132</sup> yang terbebas dari unsure manapun. Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, kita sebut sebagai “norma dasar” (grundnorm). Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri kepada suatu norma dasar yang sama bentuk suatu sistem norma, atau suatu tata normatif. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tata normative.<sup>133</sup> Seperti yang penulis telah sampaikan pada latar belakang di atas bahwa Penempatan Pancasila sebagai Staatsfundamental-

---

<sup>129</sup> <http://hestiana-3kj2.blogspot.com/2012/01/pengertian-hukum-nasional.html>

<sup>130</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm 10

<sup>131</sup> A. Hamid A. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal., 287.

<sup>132</sup> Hans Kelsen, *General Theory Law and State*, New Work, Russell and Russell, 1944, hlm 112

<sup>133</sup> *Ibid*, hlm 113

norm pertama kali disampaikan oleh Notonagoro, dengan penempatan Pancasila sebagai Staats fundamental norma berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar.

Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisikan, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.<sup>134</sup> Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.

Logika Kelsen tersebut sering dipahami secara salah dengan mencampurkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (grundnorm). Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara staatsfundamental- norm dengan staatsgrundgesetz atau grundnorm dengan alasan bahwa grundnorm pada dasarnya tidak berubah sedangkan status fundamental norma dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.<sup>135</sup> Pendapat Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Kelsen. Kelsen juga menyatakan bahwa konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa<sup>136</sup>.

Selain itu, Kelsen juga menyatakan bahwa suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta

---

<sup>134</sup> *ibid* hlm 115

<sup>135</sup> *Ibid* hlm 359

<sup>136</sup> Hans Kelsen, *Op Cit.*, hal 124 – 125

hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.

Berpikir bahwa *Grundnorm* sebagai postulasi dan dasar validitas dari seluruh sistem norma yang terdapat dalam suatu sistem hukum berarti setiap bentuk aktifitas hukum senantiasa merujuk pada *Grundnorm*. Hal tersebut bermakna adanya suatu muatan nilai yang hendak diwujudkan oleh sebuah *Grundnorm* dan mesti dioprasionalkan oleh norma-norma yang berada pada level yang lebih rendah. Memahami *Grundnorm* sebagai proses postulasi yang mengasasi dan dasar bagi validitas berarti di dalamnya mengandung asas dan prinsip bagi pengembangan suatu sistem hukum.

Oleh sebab itu memahami *Grundnorm* dalam pengembangan sistem hukum, ia berposisi pada sisi substantif yang memvalidasi seluruh bentuk pengembangan hukum. Pengembangan hukum adalah kegiatan manusia berkenaan dengan adanya dan berlakunya hukum di dalam masyarakat kegiatan tersebut mencakup kegiatan membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, meneliti, dan secara sistematis mempelajari dan mengajarkan hukum yang berlaku itu.<sup>137</sup>

### **C. Peranan Falsafah Pancasila Dalam Rangka Pengembangan Sistem Hukum Nasional**

Sistem hukum nasional lahir dari cita hukum dan norma dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Norma dasar ini terdapat di dalam Pancasila sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Hakekat dari sistem hukum yang dianut adalah keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara kepentingan orang perorangan, masyarakat dan negara yang terpancar melalui sila-sila Pancasila yang dalam pelaksanaannya memerlukan sikap pengendalian diri secara utuh. Karakter penting dari hukum nasional adalah berlandaskan Pancasila sebagai landasan filosofis bangsa dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pijakan konstitusi. Di dalam Penjelasan Undang-Undang

---

<sup>137</sup> *Op.cit.* Meuwissen *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum* diterjemahkan oleh Arief Sidharta.

Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila Hal lain yang harus diperhatikan dalam pembentukan hukum nasional adalah ia memenuhi nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran, nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, dan nilai yuridis yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Karena hukum merupakan suatu sistem, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan sistem, bukan pendekatan kekuasaan. Kekuasaan yang ada merupakan kekuasaan yang berdasarkan atas hukum, sehingga tata pemerintahan tidak ditentukan oleh kekuasaan orang semata mata melainkan diatur oleh kekuasaan hukum. Dalam pembentukan peraturan perundangan perlu memperhatikan asas-asas sebagai berikut<sup>138</sup>:

1. Asas kejelasan tujuan pembentukan.
2. Asas kewenangan organ yang tepat.
3. Asas keperluan yang mendesak.
4. Asas kemungkinan pelaksanaan.
5. Asas consensus dari lembaga-lembaga yang bersangkutan
6. Asas kejelasan peristilahan dan kejelasan sistematis.
7. Asas yang dapat dikenali.
8. Asas persamaan terhadap hukum.
9. Asas kemungkinan perlakuan khusus.
10. Asas penghargaan terhadap harapan yang pada tempatnya.

Dalam dinamika peradaban modern, semua bangsa berkembang dan menegakkan tatanan kehidupan nasionalnya dengan sistem kenegaraan. Sistem

---

<sup>138</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: BPHN, 1995, halaman 107

kenegaraan ini dijiwai, dilandasi dan dipandu oleh sistem filsafat dan atau sistem ideology seperti : theokratisme, sistem liberalisme-kapitalisme, sosialisme, zionisme; marxisme-komunisme-atheisme, naziisme, fascisme, fundamentalisme dan sistem ideologi Pancasila. Falsafah Pancasila berkembang dalam budaya dan peradaban Indonesia terutama sebagai jiwa dan asas kerokhanian bangsa dalam perjuangan kemerdekaan dari kolonialisme-imperialisme, falsafah Pancasila baik sebagai pandangan hidup (filsafat hidup, Weltanschauung) bangsa, sekaligus sebagai jiwa bangsa (Volksgeist, jatidiri nasional) memberikan identitas dan integritas serta martabat (kepribadian) bangsa dalam budaya dan peradaban dunia modern sekaligus sumber motivasi dan spirit perjuangan bangsa Indonesia.

Hukum berfungsi sebagai pelayanan kebutuhan masyarakat, maka hukum harus selalu diperbaharui agar aktual atau sesuai dengan keadaan serta kebutuhan masyarakat yang dilayani dan dalam pembaharuan hukum yang terus menerus tersebut Pancasila harus tetap sebagai kerangka berpikir, sumber norma, dan sumber nilai. Pancasila merupakan pangkal tolak derivasi (sumber penjabaran) dari tertip hukum di Indonesia termaktub undang-undang dasar 1945.<sup>139</sup>

Dalam pengertian inilah menurut istilah ilmu hukum disebut sebagai sumber segala sumber dari segala peraturan perundang-undangan di Indonesia. adalah sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, yang berarti sebagai sumber produk serta proses penegakan hukum yang harus senantiasa bersumber pada nilai-nilai Pancasila. Syachran Basah menyebut istilah negara hukum Indonesia dengan sebutan negara hukum berdasarkan Pancasila. Pemaknaan konsep Negara hukum berdasarkan Pancasila menurut Syachran didasarkan pada analisis penyelenggaraan fungsi dan tugas pemerintahan, di mana terdapat suatu jaminan bahwa tindakan-tindakan pemerintah tidak melanggar hak dan kewajiban asasi manusia, serta adanya suatu keseimbangan antara kepentingan negara yang mewakili kepentingan umum dengan kepentingan rakyat (perorangan), sehingga apabila terjadi sengketa (dispute) antara pemerintah dengan rakyat terdapat suatu

---

<sup>139</sup> Makalah disajikan dalam Sarasehan Pembudayaan Nilai Pancasila (Focus Group Discussion/FGD MPR-RI), bekerjasama Universitas Brawijaya (UB), 15 April 2010 di Kampus UB, hlm 3

jaminan pengayoman hukum berdasarkan Pancasila.<sup>140</sup>

Memperhatikan bobot materi dalam pancasila antara lain: pertama, muatan Pancasila merupakan bobot filosofis masyarakat Indonesia yang dipostulasikan oleh Founding Fathers; kedua, identitas tatanan hukum nasional; ketiga, Pancasila tidak menentukan perintah dan larangan serta sanksi melainkan hanya menentukan asas-asas fundamental bagi pembentukan hukum.

Pancasila yang berisi lima sila yang pada hakikatnya berisi lima nilai dasar yang fundamental. Nilai-nilai dasar dari pancasila tersebut adalah nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Nilai Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, nilai Persatuan Indonesia, nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan atau perwakilan. Dan nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari uraian diatas dapat kita tarik kesimpulan bahwa Posisi Pancasila sebagai falsafah bangsa, tentunya memiliki tingkat abstraksi yang sangat tinggi, oleh sebab itu, keragaman pendekatan dalam usaha memahami dan menterjemahkannya ke tingkat yang lebih praktis sangat ditentukan oleh konteks situasi yang dihadapi. Tetapi mengkaji dan memahami Pancasila sebagai suatu landasan filosofis dan berusaha menariknya ke tingkat yang lebih praktis pada kasus-kasus tertentu, khususnya dalam pengembangan hukum tentunya dimensinya bisa nyata meski dalam wujudnya yang bersifat asas.

Makna Pancasila bagi negara hukum Indonesia menempatkan asas keseimbangan dalam seluruh aspek penyelenggaraan negara antara lain; pertama, keseimbangan lahir dan batin seperti terlihat dalam sila ketuhanan dan sila keadilan kesejahteraan dalam makna kemajuan ekonomi, kedua keseimbangan antara internasionalitas (kosmopolitisme) dan kebangsaan (nasionalisme) seperti dalam sila kemanusiaan dan sila persatuan; ketiga, keseimbangan kepentingan negara dan rakyat sebagaimana dikehendaki oleh sila persatuan dan kerakyatan; keempat, keseimbangan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi sebagaimana sila kerakyatan dan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan kelima, keseimbangan antara individu, masyarakat, bangsa dan negara yang

---

<sup>140</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 3-4.



terdeskripsikan dalam kesatuan rangkaian sila-sila Pancasila<sup>141</sup>

Ditulis dalam disertasinya Ali Imron bahwa dalam pembangunan hukum nasional pada hakekatnya adalah membangun konsep-konsep tatanan yang berorientasi pada nilai-nilai Pancasila yaitu:

- a. Moral religius (ketuhanan)
- b. Humanistik (kemanusiaan)
- c. Nasionalistik/persatuan (kebangsaan)
- d. Demokrasi (kerakyatan)
- e. Keadilan sosial.

Pembangunan hukum nasional yang berorientasi pada nilai-nilai moral religius dapat dipahami bahwa nilai-nilai moral luhur yang telah membumi di Indonesia harus dijadikan sebagai patok pijakan dalam merumuskan kebijakan hukum nasional.<sup>142</sup> Sehingga Pancasila sebagai landasan filosofis pengembangan hokum nasional merupakan sistem nilai yang sangat organis dan kholistik yang sangat mengedepankan keseimbangan nilai dalam setiap perwujudannya, Hal ini berarti pengembangan sistem hukum dalam kerangka Pancasila sebagai *Grundnorm* merupakan proses tanpa henti.

### III. SIMPULAN

- 1) Pembangunan hukum dimulai dari pondasinya dan jiwa paradigma bangsa Indonesia, Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum (*Staatsfundamentalnorm*), yang dipertegas dalam UU No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama Pasal 2 yang menyatakan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum bagi kehidupan hukum di Indonesia, maka hal tersebut dapat diartikan bahwa “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-undang

---

<sup>141</sup> Saafroedin Bahar et.al, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998, hlm. 90-103

<sup>142</sup> Ali Imron, disertasi, *Kontribusi hukum Islam Terhadap Pembangunan Hukum Nasional (Studi Tentang Konsepsi Taklif dan Mas`uliyat dalam Legislasi Hukum)* 2008, hlm 128

Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila”. Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa yang menjadi sumber segala sumber hukum negara akan menjadi satu fungsi krisis dalam menilai kebijakan hukum (*legal Policy*) atau dapat dipergunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) di bidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.

- 2) Pancasila sebagai norma dasar *grundnorm* merupakan landasan atau dasar dari semua pengembangan hukum baik secara teoritikal maupun praktikal, Sebagai *Grundnorm*, Pancasila senantiasa menjadi penerang dan pengarah dari setiap bentuk aktifitas pengembangan sistem hukum yang terus berproses untuk mendekati cita hukum. Bahwa Posisi Pancasila sebagai falsafah bangsa, tentunya memiliki tingkat abstraksi yang sangat tinggi, oleh sebab itu, keragaman pendekatan dalam usaha memahami dan menterjemahkannya ke tingkat yang lebih praktis sangat ditentukan oleh konteks situasi yang dihadapi, untuk itu semua bentuk dari pengembangan hukum harus berlandaskan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abulgani, Roeslan. *Pengembangan Pancasila di Indonesia*, 1977.
- Assihiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kesekretariatan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Attamimi, A. Hamid S. *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Persektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta ke-42, diselenggarakan oleh FH Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994.
- Bahar Saafroedin et.al, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.
- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- BPN *Badan Pembinaan Hukum Nasional dari Masa ke Masa*, 1995.
- Driyarkara, N. *Pantjasila dan Religi*, dalam kumpulan karangan, t.t.
- Hamid A. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Hans Kelsen, *General Theory Law and State*, New Work, Russell and Russell, 1944.
- Herimanto dan Winarmo. *Ilmu Sosial dan Budaya Dasar*, 2010.
- <http://hestiana-3kj2.blogspot.com/2012/01/pengertian-hukum-nasional.html>

Imron Ali, disertasi, *Kontribusi hukum Islam Terhadap Pembangunan Hukum Nasional (Studi Tentang Konsepsi Taklif dan Mas`uliyat dalam Legislasi Hukum)* 2008.

Makalah disajikan dalam Sarasehan Pembudayaan Nilai Pancasila (Focus Group Discussion/FGD MPR-RI), bekerjasama Universitas Brawijaya (UB), 15 April 2010 di Kampus UB.

Meuwissen *Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum* diterjemahkan oleh Arief Sidharta.

Natabaya, H.A.S., *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2006.

Notonagoro, pidato Dies Natalis Universitas Airlangga pada tanggal 10 November 1955, dalam *Pancasila sebagai Ideologi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara*, BP-7 Pusat, 1991.

Siahaan, Maruarar. *Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, Jakarta, 2008.

Tubs Stewart L. dan Sylvia moss, *human comunication*, 2005.